

Nota Uitgiftebeleid openbaar Groen

Zaaknummer: 1916018

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hoorn besluit:

Het vaststellen van de Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen maart 2022.

Hoorn, 15 maart 2022

De secretaris, de burgemeester,

Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen

Inhoud

1. Inleiding
2. Definitie openbaar snippergroen
3. Uitgangspunt verkoop openbaar groen
4. Toetsingscriteria
 - 4.1 Toekomstige en ruimtelijke ontwikkeling en strategisch grondbezit
 - 4.2 Versnippering van het onderhoud van de openbare ruimte en de eigendomssituatie
 - 4.3 Andere gegadigden
 - 4.4 Groenstructuur
 - 4.5 Verkeerssituatie
 - 4.6 Sociale veiligheid
 - 4.7 Nutsvoorzieningen
 - 4.8 Civiele situatie
 - 4.9 Algemeen
5. Verhuur openbaar groen
6. Adoptie openbaar groen
7. De vergoedingen
 - 7.1 Verkoopprijs
 - 7.2 Verhuurprijs
8. Verjaring
 - 8.2 Verkrijgende verjaring
 - 8.3 Bevrijdende verjaring
 - 8.4 Bewijslast
 - 8.5 Schadevergoeding
9. Handhaving
 - 9.1 Privaatrechtelijk handhaven
 - 9.2 Publiekrechtelijk handhaven
10. Procedure
 - 10.1 Algemene spelregels
 - 10.2 Behandeling van een aanvraag
11. Beslissingsbevoegdheid van het college inzake verkoop

1. Inleiding

In het verleden werd de gemeente Hoorn geconfronteerd met veel situaties van oneigenlijk snippergroen gebruik door bewoners van de gemeente Hoorn. Vanaf 2012 heeft de gemeente dit probleem projectmatig aangepakt door onder andere de 'Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen' uit 2011 op te stellen.

Op basis van dit uitgiftebeleid werd vanuit de wens om het oneigenlijk snippergroen gebruik te legaliseren, de mogelijkheden voor verkoop van snippergroen verruimd. Dit beleid sluit aan bij het uitgangspunt: "verkoop: ja, tenzij". Dit houdt in dat snippergroen wordt verkocht, tenzij er een dringende reden is om dit niet te doen.

Momenteel zijn er veel signalen dat dit beleid niet meer goed aansluit bij de hedendaagse wensen en plannen van de gemeente Hoorn en haar inwoners.

Zo blijkt uit de Groenvisie 2019-2029 dat er veel waarde wordt gehecht aan een groene inrichting in de gemeente. Deze groenvisie is opgesteld in samenspraak met de inwoners. Daarnaast sluit het huidige beleid niet aan bij de door de gemeente gestelde klimaatdoelstellingen en is er grote druk op de openbare ruimte: denk aan hitte stress wateroverlast en de energietransitie.

Het is van groot belang om de regie te houden over de openbare ruimte.

Als gevolg daarvan is het van belang dat het beleid wordt aangepast. Bij het actualiseren van het nieuwe uitgiftebeleid dient een terughoudender uitgangspunt te worden ingenomen. Dit uitgangspunt is de basis voor het uitgiftebeleid en bepaalt hoe wordt omgegaan met de verkoop, verhuur en adoptie van snippergroen in de gemeente Hoorn.

Het is echter wel van belang om te waarborgen dat altijd een uitzondering open blijft staan om grond wel te kunnen verkopen.

Het nieuwe beleid heeft als doel:

- Aansluiten bij de wens van de gemeente Hoorn en haar inwoners, welke duidelijk blijkt uit de Groenvisie 2019-2029 en uit de gestelde klimaatdoelstellingen;
- Bewoners de mogelijkheid bieden om openbaar groen te adopteren, mits de grond een openbaar en groen karakter behoudt;
- Eenduidig beleid hanteren en daarmee duidelijkheid scheppen voor de burger.

Met de vaststelling van deze Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen komt het voorgaande beleid te vervallen.

2. Definitie openbaar snippergroen

Openbaar snippergroen is alle grond die:

- Eigendom is van de gemeente;
- Direct grenst aan het kadastrale perceel van de aanvrager;
- Feitelijk is ingericht als een strook openbaar gemeentegroen.

Onder overige gronden wordt verstaan stukken gemeentegrond, niet zijnde openbaar snippergroen, gelegen in de openbare ruimte, die niet noodzakelijk zijn om de openbare ruimte te laten functioneren en van ondergeschikte betekenis daarvoor zijn.

3. Uitgangspunt verkoop openbaar groen

De gemeente Hoorn hanteert een terughoudend beleid ten aanzien van de verkoop van openbaar snippergroen. Ten aanzien van verkoop van gemeentegrond wordt het uitgangspunt: 'Verkoop: nee, tenzij' gehanteerd.

Dit houdt in dat slechts in uitzonderingsgevallen snippergroen wordt verkocht of verhuurd.

Echter, er zijn uitzonderingssituaties mogelijk waarin het wenselijk is om snippergroen wel te verkopen of te verhuren.

Hieronder volgt een niet limitatieve opsomming van mogelijke uitzonderingssituaties:

- Indien verkoop leidt tot een nieuwe logische kadastrale grens met tot gevolg dat het beheer van de openbare ruimte eenvoudiger wordt;
- Indien het een groenstrook betreft die moeilijk te bereiken is voor onderhoud waardoor deze lastig te onderhouden is voor de gemeente;
- Indien een deel van de groenstrook nodig zou kunnen zijn voor minder validen met een zorgvraag.

4. Toetsingscriteria

Indien bewoners interesse hebben in de aankoop of het huren van openbaar snippergroen kunnen zij een aanvraag indienen bij de gemeente. In hoofdstuk 10 wordt de vervolgpprocedure van de aanvraag nader toegelicht.

De toetsing heeft als doel te voorkomen dat de verkoop of verhuur van openbaar groen de (toekomstige) kwaliteit van de omgeving verstoort. Hieronder volgt een opsomming van aspecten waarmee rekening wordt gehouden bij de toetsing van een aanvraag. Deze opsomming is niet limitatief. De gemeente is bevoegd om aanvullende aspecten aan te voeren om openbaar groen niet te verkopen of te verhuren..

4.1. Toekomstige en ruimtelijke ontwikkeling en strategisch grondbezit

Indien de gemeente verwacht dat zij in verband met toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen belang heeft bij het in eigendom hebben van bepaalde percelen worden deze percelen niet verkocht.

4.2. Versnippering van het onderhoud van de openbare ruimte en de eigendomssituatie

Versnippering van onderhoud van de openbare ruimte en van de gemeentelijke eigendomssituatie is ongewenst. Verkoop mag niet ten koste gaan van het efficiënt beheren en onderhouden van groen. Het eventueel resterende openbaar groen dient een bepaalde minimale breedte en omvang te behouden, afhankelijk van een specifieke onderhoudssituatie.

Hetzelfde geldt voor de verkoop van (delen) van sloten. Verkoop van (delen) van een watergang vindt niet plaats als de waterhuishoudkundige functie hierdoor wordt aangetast en/of onderhoud hierdoor wordt belemmerd.

Daarnaast mag verkoop van groen geen recht van overpad of andere gevestigde beperkte zakelijke rechten schenden.

4.3. Andere gegadigden

Indien een aanvraag is ontvangen en het betreffende perceel openbaar groen dat wel voor verkoop in aanmerking komt zodanig is gelegen toedeling van dit perceel logischerwijze ook aan andere aangrenzende percelen zou kunnen plaatsvinden dan geldt het volgende. Indien de strook groen wel voor verkoop in aanmerking komt, dan worden de eigenaren van deze overige aangrenzende percelen gevraagd of zij interesse hebben in aankoop van een deel van dit groen. Zij worden dan in de gelegenheid gesteld een evenredig deel van het perceel groen aan te kopen. In het geval één of meerdere eigenaren hiervan af ziet kan het groen evenredig verdeeld worden tussen de overige gegadigden of in zijn geheel een één gegadigden worden verkocht.

4.4. Groenstructuur

Beleidsaspecten met betrekking tot groen in de gemeente Hoorn zijn neergelegd in onder ander het Groenbeleidsplan en in een beeldkwaliteitplan van een wijk. In verband met onder andere het behoud van recreatieve waarden van openbaar groen, esthetische groencontouren en de verkeer geleidende functie van groen, wordt, afhankelijk van de specifieke locatie, openbaar groen niet verkocht. Concreet kan het bijvoorbeeld gaan om:

1. Groen langs oevers, dijken en waterverbindingen. Groen dat aan doorgaande waterverbindingen en oeverwater grenst wordt als beeldbepalend gekwalificeerd en wordt niet verkocht omdat het groene karakter hiervan gewaarborgd dient te worden. In geval van openbaar groen dat grenst aan een sloot die geen doorgaande waterverbinding is, is het aan de gemeente om te beoordelen of het beeldbepalend groen betreft of dat het verkocht mag worden;
2. Wijken en buurtjes die zich kenmerken door groene geleiding/begrenzing van openbaar terrein en/of waarvan het groen een verbindingsstructuur vormt met andere groenzones. Groen heeft hier de functie van begrenzing tussen bebouwing en openbaar gebied zoals bijv. groen naast openbare parkeerplaatsen. Verkoop van de grond is ongewenst omdat het een bufferzone is;
3. Groen dat belangrijk is voor de continuïteit van de stedenbouwkundige kwaliteit.

4.5. Verkeerssituatie

In relatie tot de verkeerssituatie geldt het volgende voor de verkoop van openbaar groen:

1. Verkeersverbindingen.

Openbaar groen wordt niet verkocht als dit ten koste gaat van infrastructuur die aangelegd is ten behoeve van voertuigen en/of voetgangers.

2. Toekomstige uitbreiding van de infrastructuur.

Openbaar groen wordt niet verkocht als de grond aangewend kan worden tot uitbreiding van de aanwezige infrastructuur en er een reële verwachting is dat dit binnen 10 jaar noodzakelijk zal kunnen zijn.

3. Parkeren.

In die situaties dat er sprake is van een hoge parkeerdruk wordt openbaar groen niet verkocht als de ruimte aangewend kan worden voor het realiseren van parkeerplaatsen

4. Verkeersveiligheid.

Openbaar groen wordt niet verkocht als hierdoor de verkeersveiligheid in gevaar kan komen.

4.6. Sociale veiligheid

Openbaar groen wordt niet verkocht als hiervoor naar inziens van het college van burgemeesters en wethouders de veiligheid of het algemene gevoel van veiligheid wordt aangetast. Te denken valt aan

ongewenste versmalling van straatprofielen, plaatsing van (hoge) schuttingen of minder openbaar licht.

4.7. Nutsvoorzieningen

Als zich boven of in de bodem van het perceel openbaar groen voorzieningen, kabels en/of leidingen van nutsbedrijven of de gemeente bevinden, dan is het volgende mogelijk:

1. Het perceel wordt niet verkocht omdat het onderhoud aan de genoemde voorzieningen, kabels en leidingen daarmee te complex en te duur wordt, zulks ter beoordeling van de gemeente en eventueel de belanghebbende nutsbedrijven;
2. Het perceel wordt verkocht en in de koopovereenkomst wordt een erfdienstbaarheid en eventuele aanvullende bedingen opgenomen ten behoeve van de aanwezige voorzieningen, kabels en leidingen, of
3. Het perceel wordt verkocht en de kabels en leidingen worden, in opdracht van de gemeente, op kosten van de koper verlegd. De gemeente beoordeelt of het verleggen redelijkerwijze mogelijk is. Mocht verlegging niet mogelijk zijn dan wel dat dit (te) hoge kosten voor de koper met zich meebrengt dan is onder nader te bepalen voorwaarden verhuur van het perceel mogelijk.

4.8. Civiele situatie

Openbaar groen wordt niet verkocht als verwacht wordt dat de gevolgen hiervan een nadelig effect hebben op de civieltechnische functies van naastgelegen constructies en het onderhoud hiervan. Te denken valt aan verharding en beschoeiingen.

4.9. Algemeen

Alle percelen openbaar groen die worden aangevraagd dienen direct te grenzen aan het perceel van de aanvrager. Mocht de strook gemeentegrond niet voor verkoop en/of verhuur in aanmerking komen zal er worden getoetst of de grond in adoptie kan worden uitgegeven.

5. Verhuur openbaar groen

De gemeente Hoorn is terughoudend met het verhuren van openbaar groen.

Verhuur van openbaar groen is enkel mogelijk in uitzonderingsgevallen, namelijk in die gevallen:

1. Dat op grond van de in hoofdstuk 3 genoemde uitzonderingsgevallen verkoop mogelijk is;
2. Maar dat op grond van de toetsingscriteria de grond niet voor verkoop in aanmerking komt.

Verhuur vindt plaats onder de voorwaarden dat op 75% van de verhuurde grond levend groen aanwezig is (en blijft).

In deze situaties zal eerst de afweging worden gemaakt of adoptie van openbaar groen een geschiktere optie is.

6. Adoptie openbaar groen

De gemeente is zich er van bewust dat het onderhoudsniveau van de gemeente verschilt van het onderhoudsniveau door een particulier. Inwoners zijn niet altijd tevreden over het onderhoudsniveau van de gemeente. De gemeente Hoorn wil de inwoners de mogelijkheid bieden om de gemeentegrond naar eigen inzicht in te richten en te onderhouden maar wil hierover wel afspraken maken. Gemeente kan in dit geval de gemeentegronden 'in adoptie' uitgeven.

Dit houdt in dat de gemeente eigenaar blijft van de grond maar bewoners deze naar eigen inzicht mogen inrichten. Belangrijk uitgangspunt is dat de in adoptie gegeven gemeentegronden een openbaar groen karakter behouden

Daarnaast gelden de volgende voorwaarden:

- Het terrein is eigendom van de gemeente en blijft dat ook. Het geadopteerde stuk mag niet bij de eigen tuin worden gevoegd.
- De bestemming van het terrein blijft openbaar groen en mag niet worden verhard.
- Er mag geen haag, schutting of andere omheining worden geplaatst.
- Er mogen geen afvalcontainers (kliko's) worden geplaatst.
- Bomen vallen niet onder adoptie. Ze blijven van en worden onderhouden door de gemeente. Er mogen geen bomen worden geplant op de adoptiegronden.
- Er dient rekening te worden gehouden met mogelijke kabels en leidingen in de grond. Er mag niet dieper dan 40 cm worden gegraven om schade te voorkomen.

- Nutsbedrijven dienen altijd bij hun kabels en leidingen te kunnen komen. Na de ingreep dient het geadopteerde weer in orde gebracht te worden door de adoptienemer. Er is geen recht op vergoeding.
- Er mogen geen chemische bestrijdingsmiddelen worden gebruikt.
- Het geadopteerde stuk gaat niet automatisch over naar de volgende bewoner bij verhuizing.
- Indien bewoner verhuist dient bewoner dit te melden bij de gemeente.
- Wanneer degene die het snippergroen in adoptie heeft het niet meer kan/ wil onderhouden dient de adoptie schriftelijk te worden opgezegd via het e-mail adres: wijkzaken@hoorn.nl.
- Woekerplanten zoals bamboe en bruidssluier etc. zijn niet toegestaan.
- Beplanting mag niet verkeer belemmerend zijn.
- Bij slecht en/of geen onderhoud zal de gemeente de adoptieovereenkomst beëindigen en het geadopteerde snippergroen terug in onderhoud nemen.

7. De vergoedingen

7.1 Verkoopprijs

Om de verkoopprijs van openbaar snippergroen te bepalen wordt onderstaande staffel gehanteerd:

Aantal m ²	Prijs per m ²
0 m ² - 25 m ²	€ 150,-
26 m ² - 75 m ²	€ 250,-
76 m ² - 100 m ²	€ 350,-

Indien de grond groter is dan 100m² wordt de grond getaxeerd. De aanvrager draagt de kosten voor de taxatie.

7.2 Verhuurprijs

De verhuurprijs bedraagt jaarlijks 5% van de verkoopprijs van de grond op dat moment. De verhuurprijs wordt jaarlijks per 1 januari van enig jaar geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex van het CBS.

8. Verjaring

Het is mogelijk dat een bewoner een beroep doet op verjaring wanneer hij/zij gemeentegrond al langere tijd in gebruik heeft, zonder dat hier afspraken over zijn gemaakt. De lat voor inbezitneming van overheidsgronden ligt hoog, het eigendom in Nederland is zeer goed beschermd.

Door verjaring verliest de gemeente het eigendom van de grond en verkrijgt de bewoner het eigendom. Verjaring is opgenomen in het Burgerlijk wetboek. Er zijn twee vormen van verjaring.

8.2. Verkrijgende verjaring

Verkrijgende verjaring treedt op als de grond gedurende 10 jaar onafgebroken en te goeder trouw in bezit is van de grond (art 3:99 BW). Het begrip 'te goeder trouw' houdt in dat de verkrijger niet wist en niet kon weten dat de grondniet van hem was. In de praktijk wordt slechts in een zeer klein aantal gevallen aan dit begrip voldaan.

8.3. Bevrijdende verjaring

Bevrijdende verjaring is opgenomen in artikel 3:105 BW. Bevrijdende verjaring houdt in dat iemand die de grond bezit op het moment dat de rechtsvordering strekkende tot de beëindiging van het bezit wordt voltooid, de grond in eigendom verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. Kortgezegd betekent dit dat een bezitter een strook grond in eigendom verkrijgt als hij meer dan twintig jaar onafgebroken de grond in bezit heeft gehad. Het begrip 'te goeder trouw' speelt hierbij geen rol.

8.4. Bewijslast

Wanneer de gebruiker zicht beroept op verjaring van de grond, zal de gebruiker moeten aantonen dat er sprake is van bezit. Dit volgt uit artikel 150 Rv: Wie stelt moet bewijzen.

8.5. Schadevergoeding

Door een geslaagd beroep op verkrijgende of bevrijdende verjaring verliest de gemeente haar grond. Uit jurisprudentie blijkt dat eigendomsverlies door verjaring het gevolg is van onrechtmatig handelen. De gemeente kan hierdoor een schadevergoeding vorderen van de nieuwe eigenaar. Het uitgangspunt is in beginsel schadevergoeding in geld. De gemeente kan bij een vordering tot schadevergoeding in geld de geldende grondprijzen als uitgangspunt nemen. De gemeente heeft daarnaast ook de mogelijkheid om schadevergoeding te vorderen in natura (in plaats van geld) door middel van teruglevering van de grond. Een vordering tot teruglevering door de gemeente is bijvoorbeeld mogelijk indien de grond nodig is voor een herinrichting van het openbaar gebied, of indien er kabels en leidingen in de grond liggen die toegankelijk moeten blijven. Een geslaagd beroep op verjaring kan dus leiden tot een vordering uit schadevergoeding, waardoor alsnog de waarde van de grond aan de gemeente dient te worden betaald.

9. Handhaving

Indien de oneigenlijk in gebruik genomen grond niet voor verkoop, verhuur of adoptie in aanmerking komt zal het oneigenlijk gebruik van de grond dienen te worden beëindigd. De gebruiker zal worden verzocht om het perceel openbaar groen binnen een maand te ontruimen. Mocht hier niet aan worden voldaan dan zal dan zal, zo nodig langs gerechtelijke weg, tot ontruiming worden overgegaan.

9.1. Privaatrechtelijk handhaven

Bij het privaatrechtelijk handhaven handelt de gemeente als rechtspersoon en eigenaar van de grond. Het doel bij privaatrechtelijk handelen is het terugvorderen van het eigendom en het voorkomen van verlies van gemeentegrond door verjaring. De gemeente is als eigenaar bevoegd de grond van eenieder, die haar zonder recht houdt, op te eisen (artikel 5:2 BW). Daarbij dienen wel de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te worden genomen. In het uiterste geval kan de gemeente via de burgerlijke rechter afdwingen dat zij de grond weer tot haar volledige beschikking krijgt.

9.2. Publiekrechtelijk handhaven

Bij het publiekrechtelijk handhaven staat niet de eigendom van de grond centraal, maar de (openbare) functie daarvan. Publiekrechtelijke handhaving kan op diverse gronden plaatsvinden. Zoals op grond van het Bestemmingsplan, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

10. Procedure

10.1. Algemene spelregels

Bij de behandeling van aanvragen door inwoners voor de koop of het gebruik van openbaar groen dient de gemeente zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt onder andere in dat zij zorgvuldigheid moet betrachten en willekeur moet voorkomen. Van toepassing zijn daarnaast de algemene wettelijke regels voor de aan- en verkoop alsmede het gebruik van onroerende zaken. Bij het aangaan van een koop- of huurovereenkomst worden deze regels verder ingevuld en/of kan hiervan afgeweken worden voor zover de wet dit toestaat. Instemming en ondertekening van zowel de koper als verkoper (of van zowel de huurder als de verhuurder) is noodzakelijk voor het geldig zijn van een koop- of huurovereenkomst. Enerzijds kunnen degene die een aanvraag hebben ingediend, of andere burgers, niet worden verplicht om grond aan te kopen of te huren van de gemeente. Anderzijds kan de gemeente niet worden verplicht om een koop- of huurovereenkomst aan te gaan.

10.2. Behandeling van een aanvraag

1. Een aanvraag om een perceel openbaar groen aan te kopen, te huren of in adoptie te nemen dient schriftelijk te worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders.
2. De aanvraag wordt geïnventariseerd en getoetst op grond van de hierboven geschreven definities, voorwaarden en criteria. Indien wenselijk vindt er met de aanvrager ambtelijk overleg plaats over de aan te kopen of te huren grond, bijvoorbeeld over de exacte begrenzingen en de verkoop-, verhuur of adoptievoorwaarden.
3. Indien de uitkomst van de ambtelijke toetsing is dat het perceel kan worden verkocht of verhuurd, dan krijgt de aanvrager een koop-, huur- of adoptieovereenkomst voorgelegd. De aanvrager is niet verplicht om akkoord te gaan met de overeenkomst. Ondertekening betekent evenwel dat men met de overeenkomst akkoord gaat en dat deze bindend wordt voor de partij die getekend heeft.

4. Nadat de aanvrager de koop-, huurovereenkomst heeft ondertekend wordt de overeenkomst ter besluitvorming aan het college van burgemeesters en wethouders voorgelegd en namens de gemeente ondertekend. De koop- of huurovereenkomst is nu een feit.
5. Inzake koop kan vervolgens een afspraak met de notaris worden gepland voor de juridische overdracht van de grond. Betaling vindt plaats tegelijk met de juridische overdracht. Als deze overdracht heeft plaats gevonden is de aanvrager eigenaar van de grond geworden.
6. Bij huur wordt de ingangsdatum van de huur, de wijze van betaling en huurvoorwaarden in de huurovereenkomst opgenomen.

11. Beslissingsbevoegdheid van het college inzake verkoop

Het besluit om een perceel grond, in dit geval openbaar groen, te verkopen of te verhuren op grond van artikel 160 lid 1, sub e van de Gemeentewet een bevoegdheid van het college.

Het sluiten van overeenkomsten tot uitgifte van snippergroen is een privaatrechtelijke handeling waartegen geen bezwaar of beroep openstaat, omdat er geen sprake is van een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Het college heeft de besluitvormende bevoegdheid gemandateerd, zodat alle reguliere aanvragen voor aankoop of verhuur van openbaar groen ambtelijk kunnen worden afgedaan. Het afwijzen van verzoeken valt daar ook onder.

Het college heeft met deze Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen de beleidskaders vastgesteld waarbinnen openbaar groen mag worden verkocht of verhuurd of in adoptie mag worden gegeven.

Hoorn, maart 2022